

RECHTSGUTACHTEN

RECHTSFORM DER LEITLINIEN IM RAHMEN DER TEN-V-POLITIK (ART. 154 – 156 EGV)

14.04.2009

Grünbuch KOM(2009) 44 vom 4. Februar 2009: **TEN-V: Überprüfung der Politik** – Ein besser integriertes Transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik

1. Problemstellung

Art. 155 Abs. 1 1. Spiegelstrich EGV sieht vor, dass die EU für die Planung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) Leitlinien erstellt. Die Funktion dieser Leitlinien wird in Art. 1 Abs. 2 der gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes definiert. Danach sollen Leitlinien einen allgemeinen Bezugsrahmen herstellen, durch den die TEN-V-Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten gefördert und aufeinander abgestimmt werden.

Auf die Frage, welche Rechtsform die Leitlinien haben, wird nicht eingegangen. In der – abschließenden – Aufzählung der rechtsverbindlichen Handlungsformen der Europäischen Gemeinschaft (Art. 249 EGV) finden Leitlinien keine Erwähnung. Dies macht die rechtliche Qualifizierung von Leitlinien im Allgemeinen, und von TEN-V-Leitlinien im Besonderen, schwierig.

Die TEN-V-Leitlinien wurden bisher als an die Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates erlassen. Diese Rechtsformwahl wurde seit dem erstmaligen Erlass der Leitlinien im Jahre 1996 nicht in Frage gestellt. Inzwischen denkt die Kommission aber über Möglichkeiten nach, die Mitgliedstaaten stärker als bisher an die Leitlinien zu binden. Zur Diskussion steht, die Leitlinien zukünftig in eine Verordnung oder Richtlinie zu kleiden. Wie die TEN-V-Leitlinien rechtlich eingeordnet werden sollten, ist Gegenstand dieses Gutachtens.

2. Rechtscharakter der TEN-V-Leitlinien

Zunächst ist zu klären, ob die TEN-V-Leitlinien überhaupt den Charakter einer Rechtsnorm aufweisen und nicht nur politische Instrumente sind. Grundsätzlich bestimmt sich die Rechtsqualität eines Aktes nach seinem Inhalt und nach dem Verfahren seiner Verabschiedung.¹ TEN-V-Leitlinien, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, müssen von diesem ausdrücklich gebilligt werden. Diese Voraussetzung gewährt dem betroffenen Mitgliedstaat ein Vetorecht. Da es bisher keine Mitgliedstaaten gab, die nicht von TEN-V-Leitlinien betroffen waren, hatte dies ein faktisches Einstimmigkeitserfordernis zur Folge. Bereits dies indiziert, dass es sich bei den TEN-V-Leitlinien nicht um unverbindliche Maßnahmen, sondern um Akte mit Rechtswirkung gegenüber den Mitgliedstaaten handeln muss. Ein weiteres Argument ergibt sich daraus, dass Art. 156 EGV für das beim Erlass der Leitlinien einzuhaltende Verfahren auf Art. 251 EGV verweist, der wiederum seinem Wortlaut nach für den Erlass von „Rechtsakten“ gilt.

Damit ist allerdings noch keine Aussage darüber getroffen, welcher Grad von Verbindlichkeit den Leitlinien zukommt. Art. 2 Abs. 1 der TEN-V-Leitlinien sagt: „Das transeuropäische Netz wird im Zeithorizont 2020 auf Gemeinschaftsebene hergestellt.“ Daraus darf jedoch nicht der Schluss einer umfassenden Verbindlichkeit der Leitlinien gezogen werden. Es handelt sich trotz der strikten Formulierung lediglich um eine Zielnormierung, die schon wegen dieses Charakters nur materiell begrenzte Rechtswirkung haben kann.² Ein Hinweis auf das intendierte Ausmaß an Rechtsverbindlichkeit der Leitlinien ergibt sich aus Art. 154 EGV. Danach leistet die EU lediglich einen „Beitrag“ zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze. Aus dieser lediglich ergänzenden Funktion des EU-Handelns folgt, dass die Leitlinien die Mitgliedstaaten nicht auf die Durchführung konkreter Projekte verpflichten kann. Als positive Handlungspflicht der Mitgliedstaaten ergibt sich für die Mitgliedstaaten richtigerweise allein die Verpflichtung, die in den Leitlinien vorgesehenen Maßnahmen angemessen zu fördern und zu ihrer Verwirklichung beizutragen.³

Die TEN-V-Leitlinien sind somit als eingeschränkt verbindliche Rechtsakte zu qualifizieren.

¹ Lecheler, in: Grabitz-Hilf, Recht der EU, Art. 155 EGV Rn. 3

² Bogs, Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, S. 101.

³ Van Vormizeele, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 155 EGV, Rn. 7.

3. Rechtsform

Da TEN-V-Leitlinien eine gewisse Rechtsverbindlichkeit aufweisen, Leitlinien aber kein Rechtsinstrument im Gemeinschaftsrecht darstellen, ist ihr Erlass in Gestalt einer zugelassenen Handlungsform erforderlich. Indem Art. 156 EGV pauschal auf das Rechtsetzungsverfahren des Art. 251 EGV verweist, erlaubt er grundsätzlich eine Wahl zwischen allen in Art. 249 EGV genannten Rechtsinstrumenten.⁴ Maßgeblich dafür, in welcher Form ein Rechtsakt zu erlassen ist, sind materielle Kriterien und nicht die Absicht des erlassenden Organs.⁵

a) Verordnung

Gemäß Art. 249 Abs. 2 EGV hat eine Verordnung unmittelbare und „allgemeine Geltung“ in jedem Mitgliedstaat. Dies bedeutet nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), dass der Rechtsakt „auf objektiv bestimmte Sachverhalte anwendbar ist und Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen zeitigt“.⁶ Adressaten einer Verordnung sind somit nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger, Unternehmen und Behörden.

Dies zeigt, dass die Verordnung als Rechtsform für den Erlass von Leitlinien ungeeignet ist. Nach Art. 155 Abs. 1 Spiegelstrich EGV werden in den Leitlinien Ziele, Prioritäten und Grundzüge der Aktionen im Bereich des TEN-V erfasst und die Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen. Daraus ergibt sich, dass die Leitlinien sich nicht an einzelne Bürger oder Unternehmen, sondern ausschließlich an die Mitgliedstaaten selbst richten, da nur diese in der Lage sind, Verkehrsvorhaben im Rahmen der genannten Ziele und Prioritäten umzusetzen. Es fehlt somit an der für Verordnungen typischen umfassenden rechtlichen Bindung.

Der Erlass der TEN-V-Leitlinien als Verordnung wäre unzulässig.

b) Richtlinie

Die Richtlinie richtet sich an die Mitgliedstaaten, setzt diesen eine Zielvorgabe und überlässt „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel“ der Umsetzung (Art. 249 Abs. 3 EGV). Die in Zusammenhang mit der Verordnung bei der Umsetzung der Leitlinien auftretenden Probleme bestehen bei der Richtlinie somit nicht.⁷

Allerdings bestehen systematische Unterschiede, die gegen eine Umsetzung der Leitlinien in Form einer Richtlinie sprechen. Die Richtlinie ist ein Instrument der Rechtsangleichung, das der Koordinierung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften dient.⁸ Die TEN-V-Leitlinien hingegen zielen auf die Planungsebene der EU und nicht auf die nachgeordnete Ebene der Mitgliedstaaten.⁹

Eine Umsetzung der Leitlinien in Gestalt einer Richtlinie wäre ungeeignet und systemwidrig.

c) Entscheidung

Bedenken hinsichtlich der Umsetzung der Leitlinien als Entscheidung bestehen wegen der umfassenden Verbindlichkeit der Entscheidung, die nach Art. 249 Abs. 4 EGV „in allen ihren Teilen“ für den Adressaten besteht. Die umfassende Verbindlichkeit von Entscheidungen wird damit gerechtfertigt, dass diese in der Regel Einzelfälle regeln und damit eine Nähe zum Rechtsvollzug aufweisen. Einen ausschließlichen Einzelfallbezug weisen die TEN-V-Leitlinien nicht aber auf. Allerdings hat es sich in der Praxis der EU auch eingebürgert, an die Staaten gerichtete abstrakt-generelle Regeln in die Rechtsform der Entscheidung zu kleiden. Eine solche „legislative“ Entscheidung würde den TEN-V-Leitlinien aber eine umfassende Bindungswirkung beilegen, die über den in Art. 155 EGV intendierten Charakter eines Bezugsrahmens hinausgeht.¹⁰

Der Vorteil der Entscheidung liegt jedoch darin, dass sie nur „für diejenigen verbindlich“ ist, „die sie bezeichnet“ (Art. 249 EGV). Von ihr kann folglich (anders als bei einer Verordnung) keine Bindung aller Bürger und (anders als bei einer Richtlinie) kein Zwang zur Harmonisierung des nationalen Planungsrechts ausgehen.¹¹

Unter den rechtlich anerkannten Handlungsformen der Europäischen Gemeinschaft ist die an Staaten gerichtete Entscheidung noch am besten geeignet, TEN-V-Leitlinien umzusetzen, wenngleich auch sie keine wirklich passende Lösung ist.

⁴ Oppermann, Europarecht, § 22 Rn. 55.

⁵ Biervert, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 Rn. 16.

⁶ EuGH, Rs. 101/76, Koninklijke Scholten Honig ././ Rat und Kommission, Rn. 20/22.

⁷ Jürgensen, Gemeinschaftlicher und nationaler Grundrechtsschutz bei der Realisierung transeuropäischer Verkehrsnetze, S. 65.

⁸ Biervert, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 249 EGV, Rn. 22.

⁹ Bogs, Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, S. 160.

¹⁰ Bogs, a.a.O., S. 161.

¹¹ Bogs, a.a.O., S. 161.

4. Ergebnis

Das System der Rechtsinstrumente der EU stößt bei der Umsetzung der TEN-V-Leitlinien an seine Grenzen. Letztlich eignet sich keines der in Art. 249 EGV vorgesehenen Instrumente ohne Einschränkung als Vehikel zur Umsetzung dieser Leitlinien. **Leitlinien sollten** daher bei einer zukünftigen Vertragsänderung **als selbstständiges Rechtsinstrument mit beschränkter Verbindlichkeit in Art. 249 EGV aufgenommen werden**. Bis dahin sollten die TEN-V-Leitlinien weiterhin als eine an Staaten gerichtete Entscheidung ergehen.

Dieses Vorgehen entspricht zwar nicht der ursprünglichen einzelfallbezogenen Funktion von Entscheidungen, weil TEN-V-Leitlinien neben der Auswahl konkreter Vorhaben auch abstrakt-generelle Grundsätze für die TEN-V-Politik aufstellen. Bedenklich ist ferner, dass das Rechtsinstrument der Entscheidung auf umfassende Bindung des Adressaten zielt, während die TEN-V-Leitlinien lediglich einen „Bezugsrahmen“ herstellen sollen. Dennoch ist das Rechtsinstrument einer an die Staaten gerichteten Entscheidung gegenüber einer Verordnung oder einer Richtlinie vorzugswürdig, weil es weder eine umfassende Bindung aller Bürger noch einen Zwang zur Rechtsangleichung bewirkt.

Verfasser: Thimo-Marcell Jeck

Zitierte Literatur:

Bogs, Eckhard: „Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze“, 1. Auflage 2002

Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard (Hrsg.): „Das Recht der Europäischen Union“, Band II EUV/EGV, Stand: Juni 2006 [Loseblattsammlung]

Jürgensen, Thomas: „Gemeinschaftlicher und nationaler Grundrechtsschutz bei der Realisierung transeuropäischer Verkehrsnetze“, 1. Auflage 1998

Lecheler, Helmut: „Ungereimtheiten bei den Handlungsformen des Gemeinschaftsrechts – dargestellt anhand der Einordnung von „Leitlinien“, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2008, 873

Oppermann, Thomas: „Europarecht“, 3. Auflage 2005

Schwarze, Jürgen (Hrsg.): „EU-Kommentar“, 2. Auflage 2009